

ASEAN

地域協力の拡大と深化をめざして

す 須 藤 季 夫

概 況

世界を震撼させた「9・11事件」の余波が東南アジアを覆いつつある中で、東南アジア諸国連合(ASEAN)の2002年は、テロ活動がインドネシアとフィリピンにおいて深刻化した結果、その対応策の一環として対米関係の見直しが行われた一年であった。特に、10月に起きたバリ島爆弾テロは200人近い死者をだす大惨事となり、地域全体に衝撃が走った。政治面では、ミャンマーのクーデター未遂事件(2月)、民主化指導者であるアウン・サン・スー・チー国民民主連盟書記長の自宅軟禁解除(5月)、東ティモールの独立(5月)、マハティール首相の辞任問題(6月)、アチェ和平協定(12月)等、大きな変動が見られた。経済的には、ASEAN全体の成長率が3～4%になるなど各国において回復基調が見えたものの、依然厳しい状態が続いている。対外関係においては、通常対話以外にも、小泉首相のASEAN歴訪(1月)、中国首脳やパウエル国務長官の訪問などが繰り返し広げられ、域外関係の強化が図られた。全般的に見れば、自由貿易協定(FTA)交渉や「東アジア」での協力によってASEANの「拡大と深化」戦略に現実味が増してきている。

小泉首相のASEAN歴訪

1月9日から15日までフィリピン、マレーシア、タイ、インドネシア、シンガポールの5カ国を歴訪した小泉首相は、最後の訪問地シンガポールにおいて「東アジアの中の日本とASEAN」と題する演説を行い、日本の東アジア外交の基本方針を表明した。今回の歴訪は、21世紀最初のASEAN歴訪であること、そして1997年以來の「本格的な」歴訪であるという意味で注目される。演説ではまず、1977年に打ち出された福田ドクトリンに触れ、今後もこのドクトリンに基づくASEAN政策を継承する考えを強調した。そのうえで、日本とASEANの関係は「今や成熟と理解の新たな段階に入った」とし、「ともに歩み、ともに進む関係に

移行すべきだ」と訴えた。具体的な政策として、(1)教育・人材育成、(2)2003年を日本・ASEAN 交流年とする、(3)日本・ASEAN 包括的経済連携構想、(4)東アジア開発イニシアティブ、(5)国境を越える問題を含めた安全保障面の協力、の五つの構想が提案された。

ASEAN に急接近を図る中国を意識して打ち出されたものが、日本・ASEAN 包括的経済連携構想である。この構想は、シンガポールとの自由貿易協定を軸とする経済連携協定に示されているとおり、貿易、投資、科学技術、人材育成、観光など幅広い分野での経済連携を強化するというものであるが、具体案に関しては専門家レベルで内容を詰め「日本・ASEAN 首脳会議で合意する」とし、今後の課題とした。中国の積極的な姿勢とは対照的に、農業分野の自由化が困難な日本は、FTA に対する通商戦略上の明確な位置づけを避けるなど、消極的な姿勢を印象づけた点は留意する必要がある。

地域テロ対策の模索

イスラーム原理主義運動が潜在している東南アジアにおいて懸念されるテロ組織は、フィリピンの「アブ・サヤフ」、マレーシア、インドネシアとシンガポールに拠点を置く「ジュマー・イスラミヤ」、そしてインドネシアの「ラスカル・ジハード」である。特に、ジュマー・イスラミヤ(イスラーム共同体)は、アル・カーイダを通じた訓練、武器と資金の調達などのネットワークを築き、フィリピンのモロ・イスラーム解放戦線、マレーシア聖戦士組織やタイ南部の分離独立イスラーム組織などとも関連していることから、最も警戒すべきテロ組織である。このため、イスラーム分離運動で苦悩するフィリピンは、2月から8月までの6カ月間、イスラーム武装組織「アブ・サヤフ」掃討を目的とする大規模な米比合同軍事演習「バリカタン02-1」を南部バシラン島において決行したほどである。

地域機構としてのASEANは2月にタイのプーケットでの非公式外相会議において、加盟国間でテロ対策情報を共有する対テロ・ネットワーク構築を進めることで合意した。また5月には、テロ問題特別閣僚会議をクアラルンプールで開催し、テロ対策連絡窓口の設置や対テロ要員の共同訓練など、実務協力を含む共同声明を採択している。声明では「宗教、民族、文化、国籍を尊重して差別なしにテロと戦う」と述べるなど、ASEAN全体が初めて地域レベルにおいて具体的な反テロ対策を打ち出した意義は高い。

こうしたなかで、ASEAN 諸国はアメリカとの関係改善を図ることになる。例

例えば、マハティール首相の訪米や、インドネシアによる軍事対話再開は、東南アジアにおけるテロ対策網の構築への第一歩として大きな意味があった。アメリカも積極的に対応し、7月末から8月初めにかけて ASEAN 諸国を訪問したパウエル国務長官は、フィリピンやインドネシアに対して国軍や警察テロ対策部隊の訓練を支援していくことを表明した。特に、インドネシア政府に対して、テロ対策のために今後数年間で5000万ドルの資金を供与することを公表したことは、事実上の軍事支援の再開として注目を集めた。また、タイとは麻薬撲滅で、マレーシアとは反テロ地域センター設置などで積極的な協議を行っている。

しかし、対応策の構築が進展する中で10月にバリ島とフィリピン南部ミンダナオ島で起こった爆弾テロは、ASEANのテロ対応策がいかに不十分であるのかを立証するとともに、インドネシアとフィリピンを中心としたテロ組織のネットワーク化が予想以上に進んでいる実態が明らかになった。一国レベルでの対処が不可能であることから、地域レベルのネットワーク作りが急務となっている。

定例外相会議

毎年7月下旬に開催される ASEAN の一連の外相級会議がブルネイの首都バンダルスリブガワンで行われ、ASEAN10カ国による外相会議を皮切りに、日本、韓国、中国との「ASEAN プラス 3」の外相会議、主要域外大国を加えた ASEAN 地域フォーラム、そして対話国との拡大外相会議だけでなく、さまざまな2国間協議が繰り広げられた。第35回 ASEAN 外相会議は、7月29、30両日に開かれ、(1)包括的にテロに対抗し、2国間、地域、国際協力を強化、(2)経済危機からの回復を最優先課題とする、(3)統合行動計画の採択を承認、(4)ASEAN・中国の自由貿易協定で(年度内の)枠組み合意への署名を期待、(5)ASEAN プラス 3 事務局新設に対するマレーシアの提案に留意、(6)南シナ海の行動宣言の策定に努力し、中国とも宣言採択に向けて緊密に取り組む、(7)東ティモールの ASEAN へのオブザーバー参加は協議継続、(8)ポルポト派元幹部の特別法廷で、カンボジア政府と国連が協力する必要を認識し、国際社会に協力を求める、(9)南北朝鮮の対話再開の用意を歓迎する、とする共同声明を発表した。これらの中で最も強調されたのは、経済統合をめざした「統合行動計画」(IAI)の採択であり、人的資源開発、インフラ整備、情報通信技術支援、地域経済統合の4点で加盟国の合意を得たが、具体的な政策に関しては今後の課題とした。統合を促進するためには、域内格差問題を避けて通れないが、先発6カ国と後発4カ国との経済格差はむしろ拡大しつつある中でどうは正していくの

か、ASEANの真価が問われることになる。

今回の外相会議で残された課題は、ASEAN プラス3 事務局新設問題、ミャンマー民主化問題、東ティモール加盟問題、および南シナ海問題である。特に、南シナ海領有権紛争防止の指針となる行動基準案に関しては、「行動宣言案」が示されたものの、ベトナムなどが宣言ではなく法的拘束力を持たせることに固執したことから、「関係国の行動に関する宣言に向けて努力する」ことになった。

ASEAN 地域フォーラム

第9回 ASEAN 地域フォーラム(ARF)は、7月31日に開催され、「ARF がアジア・太平洋地域の安全保障問題に取り組み、信頼醸成措置を実施し、予防外交のあり方を探求する作業を開始したことに満足を表明」という議長声明を発表した。さらには、バリ爆弾テロに対する声明とテロリスト支援に対抗する方策に関する声明が採択され、信頼醸成に関するセッション間支援グループの最終報告とテロ対策ワークショップの報告書が ARF に提出された。今回の特徴は、北朝鮮の白南淳外相が2年ぶりに出席し、南北朝鮮間の信頼関係の醸成に期待が高まった点であった。しかし、ARF の機能強化については、「ARF が参加国に満足できる発展を続け、全会一致の意思決定方式を継続することを表明」し、「国防・軍事当局者の積極的参加の重要性を強調」するに留まった。議長権限の強化などの提案があったものの結論には至らず、コンセンサス方式の見直しに関しては手つかずで、具体的な成果は少なかったと言ってよい。

主要な問題であったテロ対策に関して議長声明は、9・11同時テロが「安全保障をめぐる環境に甚大な影響をもたらした」とし、「ARF はテロとの戦いで協力を進める方法を模索する必要がある」と強調するなど、一定の成果を残した。特に、フィリピンなどがテロ組織の資金源になっているという非難にこたえて、マネーロンダリング(資金洗浄)に専門機関を設置し断固とした態度で臨む方針を打ち出した点は評価されて良いであろう。また、ミャンマーの民主化問題では、「ミャンマー政府が国民和解プロセスを進展させるよう希望する」とした。

拡大外相会議

8月1日には、対話10カ国・機構との拡大外相会議が開かれ、この地域が抱える安全保障問題やテロ対策、経済のグローバル化への対応など幅広いテーマをめぐって協議した。特に、アメリカとの間で結ばれた「国際テロ撲滅のための協力

に関する共同宣言」は注目に値しよう。宣言は、「あらゆる形態のテロは世界の平和と安全に対する甚大な脅威」として、国際社会が一致協力して対策にあたる重要性を強調したうえで、(1)資金源を含むテロ関連情報の交換と共有、(2)司法当局間の連携、(3)テロ対策担当官などの訓練や教育、セミナーや会議、必要に応じた合同作戦、(4)テロリストやテロ関連資金の国境を越えた出入りの管理、などで協力を進めることを確認した。

日本との会合では、包括的経済パートナーシップに向けたイニシアティブの確認と2003年を日本・ASEAN 交流年とすることで合意を得た。各種の行事を企画するだけでなく、年末には特別な日本・ASEAN サミットを開催することで合意された。ASEAN 側からは、日本の一貫した ASEAN 重視政策を評価するとしつつも、政府開発援助の継続と IAI 支援への期待が示された。

経済閣僚会議

1月、ASEAN 事務局は、先発6カ国(ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ)が ASEAN 自由貿易地域(AFTA)の目標であった域内関税率を5%以下に引き下げたことを発表した。事務局によると、期限の1月1日時点で全品目の98%が引き下げ対象に入り、うちマレーシアの自動車などを除く96%の関税が5%以下になった。6カ国は2010年までに全品目の関税撤廃を行う。残りの4カ国は2009年まで段階的に引き下げを行い、2015年までに関税の撤廃を遂行する予定である。

4月に、アメリカとの経済閣僚会議を10年ぶりに開催し、自由貿易(FTA)交渉が俎上にのぼると、一種の「FTA ブーム」が湧き上がった。ASEAN は、二国間(中国、日本、韓国、アメリカ)だけでなく、多国間(オーストラリア・ニュージーランド、東アジア)の FTA を目指していることから、これらの構想が実現すると、膨大な経済効果が期待されるからである。

9月13日にブルネイで開かれた第34回 ASEAN 経済閣僚会議では、中国との自由貿易協定に向けた枠組みで基本合意し、2003年度から本格的交渉を開始することになった。一方、日本も FTA を含む包括的経済連携協定を10年以内に実現することで合意したが、開発途上国が多い ASEAN との FTA には農産物市場の開放が避けられず、困難な交渉が予想される。

第8回首脳会議

ASEANが抱える経済問題の中で最も深刻なものは加盟国間の格差問題である。経済水準の最も高いシンガポールと低いミャンマーの格差は約150倍にもなり、こうした格差を放置すれば地域協力への障害になりうるだけでなく、先発6カ国と後発4カ国との分断化の可能性も否定できない。この打開策として期待されている政策がインドシナ半島を貫く東南アジア最大の河川、メコン川流域の開発計画である。今回、初めての「メコン地域(GMS)首脳会議」を、プノンペンにて首脳会議に先立ち11月3日に開催し、インフラ整備、貿易、投資、エネルギーの相互融通、観光などの広範な協力をうたった共同声明を発表した。流域6カ国(中国の雲南省、タイ、ラオス、カンボジア、ミャンマー、ベトナム)は、国境を越える電力取引に関する政府間協定に調印し、中国雲南省からラオスを経てバンkokに至る「南北経済回廊」、ミャンマーからタイ東北部、ラオスを経由してベトナム中部に達する「東西経済回廊」や人材育成、観光開発など11のプロジェクトに優先的に取り組むことを確認した。この会議を主導した中国は、(1)ラオス、カンボジア、ミャンマーへの特惠関税措置の付与、(2)国境を越えたモノやヒトの移動を円滑にする枠組み協定への参加を明言するなど、積極的な姿勢を示した。また、今後3年に一度の首脳会議開催でも合意し、次回は中国で開かれることになった。本年度より毎年開催されるようになったASEAN首脳会議は、定例外相会議と

同様「ASEAN プラス 3」との同一化が進んでいる。カンボジアのプロンペンで11月4日に開かれた第8回首脳会議の成果は多く、ASEANのポスト金融危機に対する意気込みが感じられる。前回の首脳会議と比較しても、今回の声明、宣言、承認事項等は内容の濃いものとなっている。特に、宣言に関しては、ASEANと日本による包括的経済連携に関するもの、ASEANと中国による「非伝統的安全保障問題」に関するもの、南シナ海における当事者行動に関するものや、ASEANサミットによるテロに関する宣言が相次いで合意されたことは特筆に値しよう。

今会議の成果を具体的にみると、第1に、北朝鮮に核開発の放棄などを求める議長声明を出し、第2に、バリ島での爆弾テロ事件を受け、反テロ強化策での合意、そして、中国との自由貿易協定枠組み協定の調印、である。創設35周年を迎えた地域協力機構のASEANが、日本や中国をパートナーにして必死の生き残り戦略を模索している姿勢が看取できるが、このような諸政策が実現されれば、今後地域・国際情勢に少なからぬ影響を与えうことは明らかであろう。

新たな動きとして注目すべきは、インドとの初めての首脳会議である。インドのヴァジュペイー首相は、インドとASEANが10年以内のFTA締結に向けて検討を進めることを提案した。また、検討チームは首脳会議の定例化を含む報告書を次回の首脳会議に提出することになった。

「ASEAN プラス 3」会議

11月4日、日中韓首脳会議とASEAN プラス 3 首脳会議が開かれ、5日には、日中韓との個別首脳会議が開かれるなど、ASEANは注目すべき成果を残した。ASEAN加盟国と日中韓の首脳が一堂に会する「ASEAN プラス 3」は今年で5年目に入ったが、今回の「プラス 3」会議は中国の「主導性」という傾向が定着しつつあるという意味で睽目される。

実際、日中韓FTAの提案や中国・ASEAN間のFTA締結などのように、中国の積極性は至る所に見られるが、特に影響の大きいものは、カンボジア、ベトナム、ミャンマー、ラオスの後発4カ国に対して累積債権の一部または全部を放棄すると表明したことである。さらに、中国の朱鎔基首相は、「非伝統的安全保障分野での協力に関する共同宣言」、南シナ海のスプラトリー(南沙)諸島の領有権争いの平和的解決に向けた「関係国の行動に関する宣言」に相次いで調印するなど、経済と安全保障の両分野でASEANと深くかかわっていく姿勢を鮮明にした。

小泉首相の歴訪以来積極策を模索する日本は、ASEANとの関係強化を狙った「包括的経済連携構想」の実現に向けた取り組みを訴えた。また、2003年日本・ASEAN 交流年に関しては、幅広い分野での交流と協力を実施していくことを強調し、奥田日本経団連会長を委員長とする実行委員会を設置し、官民一体となって文化、芸術、政治対話、経済交流などを実施する旨発言した。さらには、2003年12月には日本・ASEAN 特別首脳会議を東京で開催し、日本・ASEANの協力関係が東アジアの安定・繁栄のための諸国間協力を主導する中核になることから、21世紀に向け関係を強化する場とすることを表明した。

1997年に発足したASEAN プラス 3 は、1998年に東アジア・ビジョン・グループを、2000年には東アジア研究グループを設置し、地域協力の具体策を検討してきたのであるが、今回東アジア研究グループは、東アジア・ビジョン・グループによる勧告案と「東アジアサミット」に関する評価の2点を中核とする最終報告書を提出した。第1の勧告案は、経済、金融だけでなく、政治、安全保障、環境、エネルギー、文化、教育、社会や制度の分野を含む政策提言となっており、総数26の具体案が提案されている。第2点に関しては、ASEAN プラス 3 を「東アジアサミット」に昇華させる提案であるが、ASEANのマージナル化という懸念を考慮し、その実現は漸進的かつステップ・バイ・ステップで進めることの重要性を強調している。

2003年の課題

テロと「FTA ブーム」の狭間で揺れ動くASEANは、2002年を通じて生き残り戦略を模索し、より一層の「拡大と深化」戦略に辿り着いたことになる。特に、経済統合が不可避の政策課題となり、真剣に域内経済格差の是正に乗り出した点は評価できよう。しかし、ASEANの2極化進行と中国の影響力増大に対する警戒感が存在している点からも、日本の調整役としての役割は今後大きくなると予想される。2003年の課題は、一層の拡大・深化戦略が具体的な成果を生むことができるのか、ASEANの手腕が問われることになる。そして日本・ASEAN 交流年としての2003年にも関心が高まることになるが、12月の首脳会議においてどのようなビジョンと具体的政策を打ち出すのか注目される。

(南山大学教授)